

## 講演2「日本における子どもの貧困克服のための政策課題」

横山 壽一  
(金沢大学教授)

### 1. 所得再分配前後のこどもの貧困率の逆転現象の解消

#### 1-1 現状

先進16カ国のうち日本だけが所得再分配前後でこどもの貧困率が逆転する現象がある（OECD、2008）。これは阿部彩氏によって指摘され、その後一度解消したとされているが、所得再分配の効果が限られているということは変わっていない。再分配前、つまり税・社会保険料の支払いや現金給付を受け取る前より再分配後、つまり給付を受け取った後のこどもの貧困率の方が高くなるという問題がある。なお、以下で言う貧困率は相対的貧困率（中位所得の50%以下の世帯の比率）を言う。

この原因として、収入から差し引かれる税・社会保険料の過重な負担になっていることが挙げられる。つまり、非消費支出が非常に大きいということである。他方で、再分配される児童手当・児童扶養手当等が不十分なため、再分配所得が小さい。負担する以上の再分配があれば逆転現象は起きないが、それができていない。

#### 1-2 政策課題

こうした現象に対する施策として、一つは課税や社会保険料の軽減が必要と考えられる。税については課税最低限度額の見直し、ひとり親家庭に対する各種控除制度の検討が必要である。もうひとつ、社会保険料負担については、特に国民健康保険料の軽減、具体的には国民健康保険料における応益負担分（所得に関わらない負担）の改善、40歳以上の介護保険料、国民年金保険料の軽減が必要である。国民年金保険料は所得の多寡にかかわらずフラットな負担となっていることが逆進性を生み、所得の中下層に過重負担をもたらしている。しかも、これら保険料はそれぞれ徴収され、被保険者の手元にどれだけの可処分所得が残るかがまったく配慮されていない。つまり負担総額に上限がなく最低生活保障への配慮が欠けているという問題である。

また、児童手当、児童扶養手当の見直しも必要である。児童手当についていえば、手当額および給付対象（現行は15歳まで）ともに、国際的にみても極めて不十分な水準にとどまっている。さらに、母子世帯に対する児童扶養手当は、母子世帯の所得の実態を踏えた大幅な拡充が求められる。これらの見直しを行わねば、こどもの貧困率の逆転現象は解決されない。

### 2 所得保障の充実

#### 2-1 現状

所得保障の施策で最も重要なのは生活保護である。生活保護には、基礎的生活費給付である生活扶助の他に住宅扶助、医療扶助等の付加的給付があり、なかでも子どもの貧困に関わる給付として教育扶助や生業扶助が挙げられる。

生活扶助額の算定は、個人の生活費を算定（年齢別単価）する第一類と、世帯全体の生活費を算定（世帯規模別単価）する第二類とからなる。ただし給地や寒冷地等によって差はある。次に、学齢期の子どもがいる世帯に対しては教育扶助がある。教育扶助には、一般基準として教材代、学校給食費、通学費用が含まれ、特別基準として学級費等、災害時の学用品費、校外活動費が含まれている。学齢期の子どもにはそれ

以外にも多様な支出があるが、対応できていない。

高等学校への入学金や高校での学級費等は教育扶助ではなく生業扶助に組み込まれている。公立学校の高校授業料は無償化されたが、入学料や学級費はなお必要である。

また、母子家庭に関しては母子加算があるが、母子家庭の生活実態とは乖離している。

これらの給付に関して、日本ではそれぞれの基準額の根拠が明確にされていない。そもそも算定方法も明らかにされていない。それゆえ、給付水準と生活実態とのずれが絶えず指摘されているにもかかわらず、具体的な改善の議論ができない状況にある。にもかかわらずこの間、基準額自体の切り下げが行われてきている。

さらに重要なのは、生活保護の捕捉率の低さ（約15%）である。基準額以下の所得状態にある世帯のうち、生活保護を受給しているのは約15%に過ぎない。逆に言えば膨大な漏給があり、それがゆえに貧困から脱出できない層が広く存在している。

## 2-2 政策課題

こうした問題に対する政策課題として、第一に根拠に基づく基準額の算定と引き上げが求められる。基準額の算定根拠を明示した上で、水準を確保していく必要がある。第二に、高等学校の入学金が制度に盛り込まれたことは意味があり、評価したいが、これが教育扶助ではなく生業扶助として位置付けられているところに問題がある。高校進学率が90%を超える現在にあって、高校進学が教育上の当然の権利として位置付けられていない。第三に、母子加算についても、その金額見直しが必要である。全体として、生活保護の適用拡大による捕捉率の引き上げが求められる。

## 3 保育制度の拡充

### 3-1 現状

新たな保育制度（子ども子育て新制度）の導入によって、今日の保育制度は複雑化している。従来型の保育所、幼保一元化の下で契約制度による認定子ども園、小規模保育所があり、このほかに教育制度としての幼稚園がある。児童福祉法の市町村に対する保育の実施責任に関する条項は残っているが、契約方式の認定子ども園では斡旋はするが保障はしない。したがって、保育の必要度が評価され、必要だとみなされても必ず利用できるとは限らない。それゆえ、契約方式の保育所を増やしても、都市部を中心に大量に生じている待機児童問題の解消には必ずしもならない。

また、保育料が高く、パート・アルバイトで働く母親の収入より、保育料の方が高いという状況もある。国庫負担の廃止・一般財源化によって自治体が保育料を引き上げざるを得なくなっているという事情が、こうした事態を生んでいる。

### 3-2 政策課題

保育を必要とするすべての子どもに保育利権の保障を明確に規定する必要がある。さらに、保育所の量的拡充による待機児童の解消が求められる。その際に、どのような保育所を、どのような形で整備するかが問題となる。そもそも最近公立の保育所はふえるどころか減少し、保育所が不足していても自治体が自らは整備せず、民間や事業所に委ねることが当たり前になっているが、真の待機者解消のためには、自治体が保育を保障する保育所の整備を進める必要がある。また、高すぎる保育料を利用可能な水準にまで引き下げること必要だが、それには国庫補助制度を含めた見直しが求められる。現在は税制転用方式をとっており、税負担に応じて保育料が設定されているが、かなり低所得まで負担をせざるを得ない状況にあり、その点の改善も求められる。

る。

#### 4 貧困の連鎖を断ち切るために

##### 4-1 現状

貧困家庭で育った子どもが大人になった時、同様に貧困に陥るケースは少なくない。貧困であるがゆえに、進学が困難であり、低学歴のために低賃金・不安定就労に就かざるを得ず、その結果貧困状態に陥る。さらに、親の貧困が子どもの放置や虐待をもたらし、児童養護施設で過ごす子どもたちも少なくない。この施設出身者に関する追跡調査によれば、彼らが心に負った傷は容易には癒えず、就職の困難・中途退職が少なくないとされる。そのことが、やはり低賃金・不安定就労にとどまることを余儀なくさせ、貧困をもたらしている。

##### 4-2 政策課題

貧困世帯に育った子どもたちが思春期を迎えた時、自分の家庭環境に悩み、投げやりになる、親から勉強を求められるわけではなく、また勉強できる環境もないため、学習意欲自体を喪失してしまうというケースも少なくない。学校でも家庭でも誰にも相談できず孤立感を深めていく。そうした子どもたちに対して、親でもなく学校でもない場所で相談しやすい場なり、体制が求められている。例えば、寄り添い型サポートがそれにあたる。さらに、進学率の低さが貧困に結びつくリスクが高いことから、学習支援の必要性もある。とにかく進学を至上目的とする学習支援に陥りがちな傾向があり、支援の成果を進学率で測定する傾向もみられる。そうすると進学できなかった子どもに対する支援は評価されない。進学できなくても、学校とは違う環境で学習することによって、学ぶ楽しさを知る、交流を通じて生きる気力を獲得するということはある。その意味で、総合的な学習支援が求められる。

昨年日本では「子どもの貧困対策促進法」ができ、同大綱が作られた。その下では、貧困対策が、人材育成上の必要性のなかに位置付けられている。貧困の克服それ自体を目的としていないようにも読める。

貧困な家庭に育った子どもが将来にわたって社会に包摂されるために、子どもに豊かな経験を保障することが必要である。その意味で、学習に限らず、遊び、スポーツ、文化的活動の保障も求められる。

#### 資料提供と論点提示 武田公子金沢大学教授

ドイツと日本の貧困率の状況について、若干の資料提供を行った上で、討論に向けた論点提示を行いたい。まず、図1はOECD統計による50%貧困率の年次推移である。ドイツでは再分配前の貧困率が高水準で推移してきているが、再分配後の貧困率は日本のそれを大幅に下回っている。つまり再分配による貧困率削減効果が大きい。日本ではここ20年間で再分配前貧困率が倍増しており、ドイツとほぼ同程度にまで達しているが、再分配後の貧困率はドイツの倍になっている。再分配による貧困率削減効果は、OECDの他の諸国に比べても低水準にある。

次に、年齢層による再分配後貧困率の動向を比較してみたい。両国とも高齢者の貧困率は相対的に高いが、この点ではここでは割愛する。問題は17歳以下の児童青少年、および18～25歳の若者層の貧困率である。

日本では、18～25歳の貧困率が、全年齢階層の中で最も大きな伸びを見せており、20%近くに達する勢いである。ドイツでも08年頃まで急上昇を見せていたが、その後減少傾向に転じている。17歳以下についても同様であり、日本では上昇傾向にあり15%を超えるに至っているが、ドイツでは09年をピークに10%を下回るようになっている。このことから、ドイツでは児童青

少年および若者向けの対貧困政策がある程度功を奏してきていると言えその具体的内容はミュンダー報告のなかで触れられた通りである。

次に、子どもの貧困に関する政策のひとつとして、児童手当を取り上げて比較してみたい（表1）。日本では民主党政権下で導入された「子ども手当」によって給付対象・給付額とも大きく拡大されたが、「バラマキ」との批判を受けてその後若干縮小し、名称も「児童手当」に戻っている。両国の相違点は次の二点である。第一に、ドイツでは普遍的給付であるのに対し、日本では所得制限があるということである。前述「子ども手当」時には所得制限なしの普遍的給付であったが、現在は所得制限付きに戻っている。第二に、給付金額の相違である。最高額で比較すれば、日本では1.5万円、ドイツでは215€≒3.0万円と約2倍の給付水準となっている。

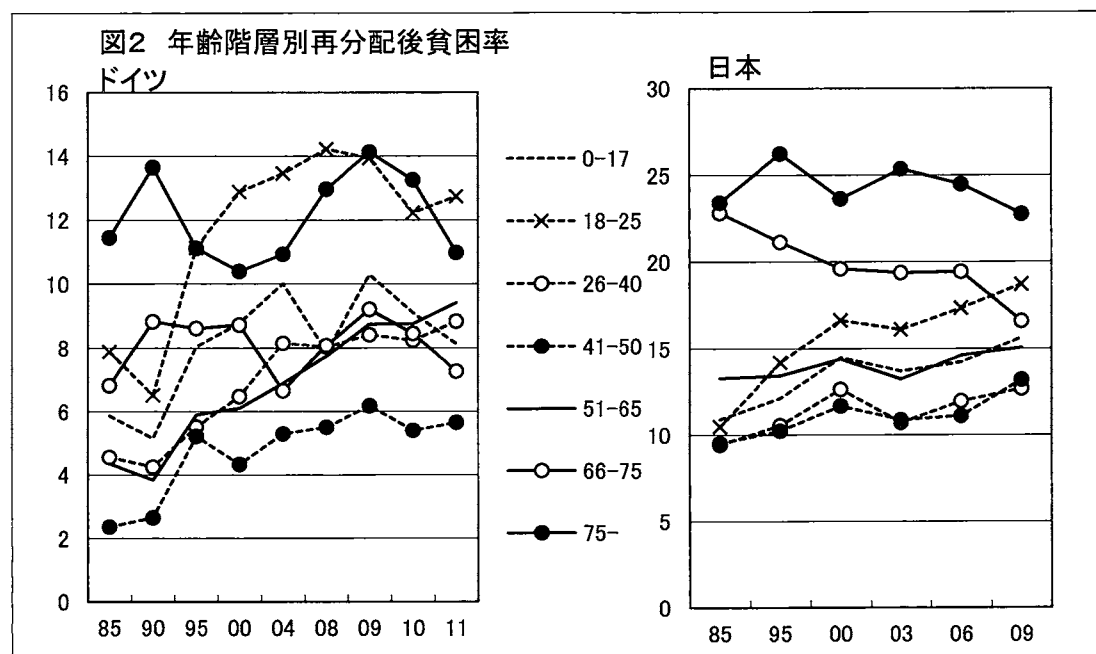


表1 児童手当の日独比較（2013年現在）

	日本	ドイツ
年齢要件	15歳未満	18歳未満
所得制限	夫婦・児童2人世帯の場合年収960万円未満	子自身の年収が8,004€を超えてはならない
給付内容	3歳未満は月額1.5万、それ以上は月額1万円（第3子以降には上乗せあり）。所得制限以上の場合当面の特例として月額5000円	第1子・第2子は月184€, 第3子は月190€, 第4子以降は1人につき215€。（184€≒2.6万円）
財源	国・都道府県・市町村・事業主拠出金で構成	連邦(74%)及び州・市町村(26%)の一般財源
税制との関係	若年扶養控除（15歳未満）廃止とセット。	児童手当か児童扶養控除かの選択可能。
関連制度	児童扶養手当（母子世帯）	児童付加金（給付によって求職者基礎保障の対象外となる場合）

＜資料＞Jilデータブック2013年9月参照。

さて、上記のような比較を踏まえた上で、以下三点の論点を提起したい。

第一は所得保障のあり方である。これは、公的扶助（ドイツ：求職者基礎保障、日本：生活保護）における子どもの生活費への配慮のあり方、児童手当については普遍的か所得制限付きかの相違、社会保障負担や保育料負担を含めての可処分所得保障のあり方、という多様な問題を含んでいる。ここではさしあたり、子どもの貧困を減らす上で必要なのは、包括的な所得保障・所得再分配の構築か、個別給付の充実か、という問題を提起したい。

第二は保育サービスの位置づけである。保育サービスには、親の就労保障としての意味、子どもの人格発達上の権利保障としての意味、さらに日本の状況に鑑みれば幼児教育の視点からの意味づけも加わる。保育サービスがもつこれらの多様な機能を踏まえ、日本・ドイツそれぞれの方向性はどうなっているかをさらに論じられればと思う。

第三は貧困の連鎖を断つために何が重要か、という問題である。生活困窮世帯の子どもに対する社会的包摂に向けて、ミュンダー教授、横山教授双方の講演では、例えば文化的・社会的活動への参加保障、就学支援、職業生活への包摂等の施策についてそれぞれ言及された。これらの施策のなかで、双方の国が最も重点を置いているのはどこか、という点についてもお聞きしたいと思う。